Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 723/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	83/2025
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Cabra
Artículos	2, 24 LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado 25 de enero de 2025 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

La persona reclamante presentó el 28 de noviembre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"(...)*
>
> *"Una vez expuesta la legislación anterior, que establece los principios a seguir para devengar el complemento de productividad, procedo a solicitar al Sr. Alcalde Ilmo. Ayuntamiento de Cabra de Córdoba y Presidente de los OO.AA Patronato Municipal de Bienestar Social y Patronato Municipal de Deportes, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), ejerciendo el Derecho de acceso a la siguiente información pública lo siguiente:*
>
> *"1º.- En relación a los puestos de trabajo retribuidos y por ello comprendidos en las plantilla orgánica del Ayuntamiento de Cabra de Córdoba y sus OO.AA., en concreto de los meses comprendidos en los años 2021, 2022, 2023 y 2024 de la categoría profesional de auxiliar de administrativo, peones, administrativos, de los funcionarios de carrera y, además, del personal laboral, deseo copia de los expedientes justificativos, en concreto de los complementos de productividad abonados y, además, los que han quedado sin conceder el citado complemento, incluyendo la documentación elaborada en su caso de las*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario o personal laboral desempeña su trabajo, tal y como establece el 5 del RD 861/1986.

"2.º- En relación a cargos públicos y personal de confianza, en su caso, solicito copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados y además de aquellos que han quedado sin conceder el citado complemento, incluyendo la documentación elaborada en su caso sobre las circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo, desde 1 de enero de 2021.

"3.º- Requiero, además, el documento elaborado al efecto de la Administración Local donde consta que fue aprobado y se recoge el acuerdo y además se reflejan las bases, baremos, criterios y circunstancias objetivas sobre la normativa a seguir en la Administración Local para la aplicación en concreto del complemento de productividad a sus trabajadores, donde constan las condiciones para su devengo, incluyendo toda la documentación elaborada en su caso sobre las circunstancias de los factores objetivos a tener en cuenta para valorar que están relacionados con el desempeño del puesto de trabajo y los objetivos asignados al mismo.

"4.º- Requiero el documento elaborado al efecto donde se constituye la comisión o en su caso el órgano oficial colegiado que ha sido seleccionado para asignar el complemento de productividad a los trabajadores y, en su caso, además, si en el citado documento no aparecen los nombres de sus componentes, solicito también el documento donde conste la designación objetiva de todos sus miembros.

"5.º- Por último, solicito el acta o el documento del acuerdo del Pleno de la Corporación local, donde se determinó en los presupuestos la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad a los funcionarios y personal laboral dentro de los límites máximos señalados en el mismo R.D. 861/1986.

(…).

3. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 7 de febrero de 2025 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 24 de febrero de 2025 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que informa lo siguiente:

"[…] este Ayuntamiento ha incoado el oportuno expediente, pero antes de continuar con el procedimiento, se ha remitido a su vez a la Excma. Diputación Provincial de Córdoba solicitando informe jurídico para que no se produzca vulneración de la protección de datos de carácter personal, todo ello de conformidad con el Acuerdo de Colaboración vigente suscrito con dicha institución en relación al cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos y del Esquema Nacional de Seguridad, por cuanto la información solicitada por la funcionaria Sra.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

[nombre de la persona reclamante], abarca a todo el personal que forma parte de la plantilla de este Ayuntamiento, y de varios años, y es por ello por lo que se precisa un asesoramiento jurídico sobre el alcance y las garantías que deban protegerse, que eviten la vulneración de la normativa vigente sobre protección de datos personales.

"He de indicarles no obstante que en expediente electrónico generado en el departamento competente: GEX 2025/4013, se está recopilando toda la información, que por su volumen precisa de tiempo y de personal suficiente para realizar el trabajo - dos factores de los que este Ayuntamiento en la actualidad adolece-, y que su procedimiento al ponerlo de manifiesto a todas las personas afectadas, que en este caso sería toda la plantilla de trabajadores, requiere una complejidad añadida.

"No obstante y como siempre está en la voluntad de este Ayuntamiento el cumplimiento de la legalidad, solicitamos asimismo a ese Consejo el asesoramiento preciso sobre los trámites que debemos seguir en este caso que nos ocupa, y si sería viable por el colapso que supondría para esta Administración".

3. El 24 de marzo de 2025 tiene entrada en el Consejo escrito de la persona reclamante, en formulario de denuncia por incumplimiento de las exigencias de publicidad activa, realizando "aclaraciones" a su escrito de reclamación de 25 de enero de 2025, con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

"1. Dicho escrito fue presentado debido a la falta de respuesta del Ilmo. Ayuntamiento de Cabra a mi solicitud de información pública, en la que la documentación que se requería era la derivada principalmente del acuerdo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba (B.O.P.) n.º 86, de martes, 9 de mayo de 2023, circunstancia que, tanto la actual Delegada de Personal, D. ª [...], como el Sr. Alcalde, [...], el Secretario de la Mesa de valoración de funciones de categoría superior, Sr. [...] y todas las demás personas implicadas en este proceso a las que haya llegado mi solicitud, conocen perfectamente, aunque se me haya hecho llegar la "puntualización" de que no queda claro que sea esa la documentación solicitada.

"2. En el marco de este proceso, he presentado múltiples correos electrónicos que no han sido respondidos y los siguientes escritos registrados, que tampoco lo han sido:

"- Con Registro de Entrada 013/RET/E/2024/3832, de fecha 19-04-2024, en el que solicité copia del Decreto o norma por la que se ha modificado la regulación del complemento de productividad, así como la comunicación escrita de los fundamentos por los que se me niega la valoración para la retribución de dicho complemento, en consonancia con la valoración aplicada al resto de mis compañeros.

"·- Con Registro de Entrada 013/RET/E/2024/4555, de fecha 02-05-2024, en el que solicité que se me valore, al menos, el trabajo realizado en ambos Patronatos (Patronato de Bienestar Social y Patronato de Deportes), equiparable al desempeño realizado para este Ayuntamiento. Igualmente, sin respuesta alguna.

"- Con Registro de Entrada 013/RET/E/2024/8899, de fecha 24-07-2024, en el que insté a la Delegada de RRHH, [...], a responder a los escritos y múltiples correos electrónicos enviados, requiriendo expresamente el Decreto de valoración de funciones de categoría superior, el baremo utilizado, las bases, criterios y normativa aprobados para la aplicación de los complementos de productividad, así como el acta o "informe" que detalle la constitución de la comisión u órgano colegiado encargado de asignarlos, incluyendo la designación de sus miembros y la información sobre los complementos no concedidos y sus motivos.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"- Con Registro de Salida 013/RET/S/2024/2856, de fecha 29-08-2024, se me remitió un escrito (aparentemente redactado por el [...] y firmado por [...]) negándome el acceso a la documentación solicitada con la excusa infundada de que, según este señor, el asunto está judicializado, cuando es totalmente falso, puesto que los hechos que están judicializados, no tienen nada que ver con la valoración de funciones general que han montado a partir de la publicación del acuerdo en el B.O.P., que es un proceso independiente de un recurso contencioso administrativo que me vi obligada a presentar motivado por la discriminación laboral que, considero, llevo sufriendo desde 2011.

"3. Aunque la Administración tiene claro que la solicitud se refiere primordialmente a las circunstancias derivadas del acuerdo publicado en el B.O.P. n.º 86, de martes, 9 de mayo de 2023, y se presume que la documentación requerida se encuentra en poder del Sr. [...] (Secretario de la "mesa de valoración de funciones de categoría superior"), se evidencia que dicha documentación no será facilitada, lo que podría interpretarse como una actuación de mala fe, dado que conocen perfectamente la documentación a la que se hace referencia.

(...)

"Por lo expuesto, solicito que se adopten las medidas oportunas para garantizar el ejercicio efectivo de mi derecho de acceso a la información pública solicitada, en aras de asegurar el respeto a los principios de transparencia y buen gobierno".

Se aportan escritos presentados por la persona reclamante dirigidos a la entidad reclamada con fechas 19 de abril de 2024, 2 de mayo de 2024 y 24 de julio de 2024, relativos al complemento de productividad y al procedimiento de valoración de funciones.

También se aporta el escrito de fecha 29 de agosto de 2024, de la entidad reclamada dirigido a la persona reclamante, en el que, en contestación al escrito de fecha 24 de julio de 2024, proporciona respuesta a cuestiones planteadas por la persona reclamante con relación al proceso de reconocimiento de la realización de funciones de superior y/o distinta categoría.

4. El 15 de abril de 2025 tiene entrada en el Consejo escrito de la entidad reclamada informando que con fecha 10 de abril de 2025 *"se ha dirigido un escrito a la reclamante indicándole que desde el Departamento de Recursos Humanos se está preparando la documentación que solicita, por categorías y por períodos estructurados en años, y conforme se tenga cumplimentado cada año, le será remitida la misma".*

5. El 21 de abril de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el mismo 21 de abril de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 28 de noviembre de 2024, y la reclamación fue presentada el 25 de enero de 2025. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información eran diversas pretensiones relativas al complemento de productividad.

Sobre solicitudes con las que se pretende acceder a diversa información sobre gastos de personal de la entidad reclamada ya ha tenido este Consejo oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones, como hicimos en el FJ 5º de la Resolución 70/2018, de 7 de marzo:

> "*En línea de principio, el gasto de personal es un concepto que incide en un ámbito cuya relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ya fue destacada por este Consejo en la citada Resolución 32/2016, haciéndonos así eco de la posición predominante en la órbita jurídica a la que pertenecemos: "Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), "no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos" es necesario "conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas" (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo parágrafo: "A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal*".

Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de "*contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA]. Y, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Y así lo entendió la entidad reclamada que ha trasladado a este Consejo que en febrero de 2025 ya se estaba "*recopilando toda la información"* y que con fecha 10 de abril de 2025 *"se ha dirigido un escrito a la reclamante indicándole que desde el Departamento de Recursos Humanos se está preparando la documentación que solicita, por categorías y por períodos estructurados en años, y conforme se tenga cumplimentado cada año, le será remitida la misma".*

No obstante, no ha quedado acreditado en el expediente la puesta a disposición de la persona reclamante de la información solicitada mediante la oportuna notificación.

Por ello, este Consejo debe estimar la reclamación, en el sentido de que la entidad reclamada ha de formalizar el acceso a la información solicitada acreditando ante este Consejo la puesta a disposición de la misma a la persona reclamante.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo